

# 健全组织:扩大村民在社区治理中的公共参与

唐建平<sup>1</sup>,梅祖寿<sup>1</sup>,刘明君<sup>2</sup>

(1.宜昌市委党校,湖北宜昌 443000; 2.三峡大学政治学与政治文明研究中心,湖北宜昌 443002)

**摘要** 改革开放后,建立在低组织化程度基础上的村民自治、农村社区治理和村民公共参与同样存在着低水平问题,而农村税费和综合配套改革进一步把低组织化程度和低水平问题凸显出来,使农村社区治理和村民发展陷入困境,这集中反映了村民组织建设的滞后和不适应。提高组织化程度,扩大村民在社区治理中的公共参与,必须加强村级组织,使之依法定位、转变角色、切实承担起组织领导村民依法办理自己事情的职责;必须发展民间组织,使之成为联接村级组织和广大村民的载体和纽带;必须利用精英力量,使之领办、牵头、负责发展各种形式的农村社区民间组织;必须健全组织网络,实现组织上无缝对接、人员上全面覆盖、资源上力量整合、格局上形成网络、运行上协调配合,为农村社区治理注入新的生机与活力。

**关键词** 农村社区治理;健全组织;组织化程度;村民;公共参与

**中图分类号:**C 916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)03-0104-05

改革开放以来,农村社区治理的民主实践及其发展,既是中国民主政治进步与发展的一道亮丽的风景,也是农村社区治理研究显学与成效的生动体现。然而农村税费及综合配套改革后,农民组织化程度不升反降,村民公共参与更不足,农村社区治理陷入两难境地:一方面村“两委”忙于应付,治理难到位;另一方面村民公共参与不足,治理到不了位。其实,看似矛盾的两个方面反映的却是同一个问题,村民组织化程度低。因为村民组织化程度低导致村民公共参与不足,更因为村民是农村社区治理的主体和依靠力量,不把村民调动起来、组织起来、参与到社区治理中来,农村社区治理要走出困境、有所作为是不可能的。在新形势下,如何适应改革转变、利用现有资源、健全组织体系、扩大村民公共参与,从农村社区内部破解治理难题,学术界虽有诸多看法和设想<sup>[1]</sup>,但现实上的对策研究仍比较欠缺,实践中的探索经验也需要总结深化。为此,本文拟从实际出发,对村民自治组织与村民公共参与的制度设计及其现状怎样、村民组织化程度降低与村民公共参与不足的原因何在、如何健全组织扩大村民公共参与等问题展开研究,以期找到把村民组织起来的方法,从而扩大村民公共参与,为农村社区治理和新农村建设注入新的生机与活力。

## 一、村民自治组织与村民公共参与的制度设计及其现状

当今中国的村民自治组织,是在分田到户、确立农户家庭经营主体地位、人民公社解体的基础上建立和发展起来的,并以法律形式确认下来,形成村民自治组织制度。

《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)开宗明义,“为了保障农村村民实行自治,由村民依法办理自己的事情,发展农村基层民主,维护村民的合法权益,促进社会主义新农村建设,根据宪法,制定本法。”<sup>[2]</sup>其立法宗旨十分明确,就是保障农村村民实行自治,村民是村民自治的主体和依靠力量,所以村民自治制度就是由村民依法办理自己事情的制度,就是保障村民公共参与的制度。

那么,采取什么组织形式保障村民自治和公共参与?《村民委员会组织法》规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;依照宪法和法律,支持和保障村

收稿日期:2012-10-28

基金项目:国家社会科学基金项目“民主样式的转型与我国乡村群众自治制度的创新研究”(09BZZ009)。

作者简介:唐建平(1955-),男,教授,中共宜昌市委党校副校长;研究方向:马克思主义哲学中国化。E-mail:meizs2012@163.com

民开展自治活动、直接行使民主权利。”“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会。”“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。”“村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。”这些规定明确设置了村民自治的组织形式、领导力量、组织机构和人员构成,村民委员会是村民自治的组织形式,村民委员会在村党组织的领导下开展工作,包括下设委员会和村民小组以及人员等,构成村“两委”组织领导机构,这就是村民自治和公共参与的组织保障。

进一步,以什么组织措施保障村民自治和公共参与?这就是村民委员会实行的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。在民主选举上,《村民委员会组织法》规定,由村民直接选举产生村民委员会主任、副主任和委员,一定比例的村民或村民代表联名可以提出并通过村民投票程序罢免村民委员会成员。在民主决策上,《村民委员会组织法》规定,村民会议审议村民委员会的年度工作报告,评议村民委员会成员的工作;有权撤销或者变更村民委员会不适当的决定;有权撤销或者变更村民代表会议不适当的决定。涉及村民利益的规定事项经村民会议讨论决定方可办理。村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。在民主管理和民主监督上,《村民委员会组织法》规定,村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的工作原则,建立健全各种工作制度。村民委员会实行村务公开制度,应当及时公布规定事项,接受村民监督。由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构,负责村民民主理财,监督村务公开等制度的落实等。这些组织措施表明,在村民自治的组织结构和权力结构中,村民、村民会议和村民代表会议是决定力量和权力机关,村“两委”是组织力量和执行机构,更多地履行着召集、组织、引导、支持、实施、办理、管理等职责,这就从领导方式和组织运作上保证了村民自治的村民性质和村民公共参与的村民权利。所以说,《村民委员会组织法》就是把村民组织起来依法办理自己事情的制度,就是赋予村民广泛民主权利并保障村民公共参与的制度。

从现实情况看,在《村民委员会组织法》的规定和指导下,村民自治和农村社区治理从无到有、从有到发挥作用,取得了显著成效:一是村民自治和农村社区治理的制度化、规范化、程序化水平提高;二是

村“两委”和村民民主意识和民主实践水平提高;三是农村经济社会发展和新农村建设水平提高<sup>[3]</sup>。但是,随着农村家庭联产承包责任制的实施,村民自治的组织化程度降低,村民公共参与的程度和农村社区治理的水平也随之下降。这种突出“分”的低组织化程度,虽然下放了权利,激发了活力,解放和发展了生产力,实现了农村经济发展,但也使“统”的整体性功能失去了可能的基础和现实条件,尤其是使统分结合的组织优势和整体发展无法形成也无法实现。当组织化程度低的局限性和制约性日益严重、家庭承包经营的单打独斗难以为继、公共生活要求提高而公共事业发展难以开展、组织起来的利益需要日益强烈时,提高组织化程度进而提高村民自治、农村社区治理和村民公共参与水平就势在必行了。

## 二、村民组织化程度降低与村民公共参与不足及其原因

没有料到,21世纪初的农村税费和综合配套改革,再一次把村民组织化程度低与村民公共参与不足的问题凸显出来,使其不可持续的矛盾提前尖锐化。概括地说,从分田到户到农村税费和综合配套改革之前,村民自治和公共参与的组织化程度虽然低,但组织形式、组织活动仍按照民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度要求开展着,组织作用、组织功能仍在村“两委”领导与村民参与之间的利益博弈中发挥着,只是优势在村“两委”一边,村民自治主要是村“两委”自治。20世纪90年代,村民公共参与除了出钱、出物、出劳力,主要是民主选举和民主监督,以投票和抗争行使权利,由于村民负担过重,农村经济发展徘徊不前。当然,村“两委”除了维护自治秩序,完成上级任务,也力所能及地组织村民开展村庄建设,促进了农村发展。正是在这样的背景下,农村税费和综合配套改革正式拉开序幕。如果说分田到户是为农民松绑,那么税费和综合配套改革则是为农民获利,获取消税费、减轻负担、惠农政策之利,因而进一步解放了社会生产力,促进了农村经济的发展。但农村税费和综合配套改革也激化了已有矛盾、带来了新的问题,在看似更宽松更有利于农村发展的背景下,村民组织化程度进一步降低导致村民公共参与更加不足,村民自治和公共参与出现“成长的烦恼”和“发展的困境”。

例如,宜都市高坝洲镇合村并组后,行政村由原来28个合并为11个,村民小组由原来172个合并

为 82 个,村组干部由原来近 200 人精减至现有 54 人,精简比例超过 70%。现在一般每村 2 000~3 000 人、700~800 户、5 个村干部和 5~6 个村民小组长,小组长要交叉任职,每个组长管理几十上百户人家。有的村民小组长骑摩托车挨家挨户上门办事要 3 天才能跑遍。合村并组后规模大了,村组干部少了,村民自治组织与村民及村民之间联系更松散了,村民组织化程度明显降低了,村民公共参与明显不足了。笔者有一次到农户家访谈,农户在谈起包产到户与税费改革后感叹,说现在天天能够见到总书记(电视上),一年难得见到村书记。

那么,村组干部的感受又如何呢?村组干部则反映,实行家庭承包经营以来,农村逐步形成“各种各样的田,各挣各的钱”的局面,经济发展了,关系疏远了,组织化程度降低了,管理基础薄弱了,可用手段减少了,公益事业难办了,不稳定因素增多了,群众工作难做了等。税费改革和合村并组之后,村组机构精简、干部人员锐减,管理范围增大、管理对象增多,管理服务往往力不从心、鞭长莫及;国家惠农强农政策不断出台、新农村建设步伐明显加快,村组干部承担事项增多、发展任务繁重,贯彻落实往往措施难到位、工作难深入;工业化、城镇化、市场化深入发展,各种利益关系深刻调整,社会矛盾频发、各种事件增多、维稳难度增大,村组干部综治维稳往往忙于应付、疲于调解;更有上级下达的各种任务,特别是征地拆迁等得罪村民的事,更令他们尴尬和无奈,甚至不满。现在召集村民开会也成了一件难事,村里还要以补助或礼物吸引,村民有事才到村委会找村干部解决,出现所谓“大小事情不理你,有了问题就找你,不来解决就骂你,不占便宜不听你”的情况也并不奇怪。由此,村“两委”抱怨村民不支持、不配合,事情难办;村民也抱怨村“两委”不组织发展、不解决问题,事情没办好,所谓“他拿他的工资,我种我的田。”这就是开头提出的,村“两委”忙于应付,治理难到位;村民公共参与不足,治理到不了位,直接原因就是村民组织化程度更降低了。

村民组织化程度降低所暴露出的诸多连锁问题和困境,集中反映了村民组织建设的滞后和与不断变化着的新形势的不适应,这是问题的症结所在。究其原因,一是村“两委”职能定位偏离和角色转变滞后。无论是过去还是现在,无论是历史的惯性还是现实的应对,村“两委”都以准政府的定位和角色主要履行着政府职能,完成着政府任务,过去是为政府收钱,替政府办事;现在是拿政府的钱,办政府的

事,没有把组织领导村民作为工作重点,以村民公共参与作为基本动力,其自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织的法定职能履行不到位。二是村民参与自治和社区治理缺乏组织载体。村民生产经营自主化、市场化、多样化、社会化,其参与和治理的利益需要也自主化、选择化、多样化、社会化了,但农村民间组织发育不够,其他社会组织作用有限,村组组织和村民联接互动缺乏应有的组织载体和纽带环节,社区治理资源没有整合起来,村民参与缺乏应有的组织渠道。三是农村社区治理缺乏条件保障。农村基础薄弱,物质资源有限,解决村民生产生活问题不够,对村民参与社区治理缺乏吸引力和保障力。同时,对农村组织建设和发展也缺乏必要的专项支持。

### 三、健全村民组织扩大村民公共参与的建议

农村社区治理的目的是建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,需要社区村民积极参与,各尽其能,实现社区村民各得其所又和谐相处,体现社区村民共建共享。所以,提高村民组织化程度,扩大村民公共参与的基础是深厚的,潜力是巨大的,工作是可以大有作为的<sup>[4]</sup>。关键在健全组织,搭建平台,吸引村民,适应社区。针对当前我国的情况笔者提出如下建议。

#### 1. 加强村级组织

以村“两委”为代表的村级组织,负责村民自治和社区治理的组织领导,是发展农村组织和扩大公共参与的关键。加强村级组织建设,使之依法定位、转变角色、切实承担起组织领导村民依法办理自己事情的职责。一是要加强村“两委”领导班子建设。拓宽农村基层干部来源,注重从农村致富能手、退伍军人、外出务工返乡农民中选拔村干部,引导高校毕业生到村帮助工作,着力建设一支守信念、讲奉献、有本领、重品行的农村基层干部队伍。二是要抓好组织配套建设,构建起既承上启下又使村民广泛参与的村级组织活动平台。村党组织、村民委员会、村民会议、村民代表会议、村务监督委员会等,要依法配套,各司其职,形成合力。如已写进中央一号文件要求普遍推广的“四议两公开”工作法,“支部提议好,体现党领导;两委商议到,决策科学了;党员审议清,完善要补充;代表决议行,公正又透明……”就赢



得了广大村民的支持和赞扬,实现了农村社区治理的民主与和谐。三是要创新农村党的基层组织设置形式,注重在农村社区、农民专业合作社、专业协会和产业链上建立党组织,不断壮大党员队伍,充分发挥党员的战斗堡垒和先锋模范作用,更好地带领广大村民投身农村社区治理。四是要健全农村集体经济组织、共青团、妇代会、民兵连等组织,使之充分发挥团结和纽带作用,使村民都能够找到自己的组织归宿和活动舞台,广泛参与到社区治理的组织体系中来,共同建设美好家园<sup>[5]</sup>。

## 2. 发展民间组织

随着市场经济的发展、利益主体的多元化、政府权力下放还权于民,社会治理资源更多地下沉到民间社会,在党政机关、企事业单位、自治组织等组织之外,各种民间组织有了广阔的发展空间。我国民间组织大致分为三类:社会团体、民办非企业单位、基金会,最突出的特点是社会性、非盈利性和公益性,主要分布在文化、教育、卫生、科技、慈善等社会领域,它们不仅适应不同人群的组织需要和治理诉求,还是不同人群联系党政机关、企事业单位、自治组织等组织的纽带和桥梁,具有提高组织化程度的独特优势,日益成为社会管理和社区治理中不可替代也不可忽视的重要力量。

如前所述,村级组织主要是农村社区治理的组织领导力量并提供基本活动平台,既不可能包办社区治理事务,也不可能满足社区村民的治理需求,单靠村级组织从事社区治理,必然出现“两委”治理忙于应付、工作难到位,村民组织化程度低、公共参与不足的问题。要把村民广泛组织起来进行社区治理,就必须按照村民的自愿和需要并在村民中发展各种形式的社区民间组织,使之成为联接村级组织和广大村民的载体和纽带。通过各种形式的社区民间组织网络社区村民再与村级组织对接,就可以实现对所有村民的组织全覆盖,扩大村民在社区治理中的公共参与。因此,在加强村级组织建设的同时,必须大力发展各种形式的社区民间组织,使之成为民主理事、社区管理,治保调解、维护权益,服务群众、扶贫帮困,创建文明、建设家园的主力军,与村民一起共同发挥主体性和基础性作用,实现农村社区治理的双轮或多轮驱动。

## 3. 利用精英力量

加强村级组织、发展民间组织都是为了挖掘潜力、整合资源、调动一切积极因素,这就有个如何利用农村民间精英力量的问题。虽然对农村精英力量

并没有一个统一规范的界定,但农村精英力量总是农村社区中地位高、有影响的人物,比如他们往往办事凭公道、说话有威望、致富有本领、讲法是内行、调解是能手等,他们可能是党员干部、人大代表、乡村医生、“知客先生”、产业大户、离职村干部、退休干部职工等。农村精英人物中一部分选进村级组织任职,剩下的则分散民间,成为村级组织之外的一支重要的社会组织领导力量。对村级组织和社区治理来说,民间精英力量如果利用得好,则可能取得事半功倍的效果;如果闲而不用,则是宝贵的人力资源浪费。因此,村级组织要主动引导、支持农村民间精英力量领办、牵头、负责发展各种形式的农村社区民间组织,既把他们吸引团结在村级组织的周围,又通过他们发展社区民间组织把社区群众组织网络起来,实现农村精英力量的有效联合,农村各种组织的有效对接,农村社区村民的有效组织和广泛参与,形成治理合力。

## 4. 构建组织网络

加强村级组织、发展民间组织、利用精英力量、扩大村民参与这四大方面能不能彼此配合、协调运行、发挥优势、取得实效,关键取决于组织网络的健全和保障,需要我们在实践中探索和创新。

以宜都市高坝洲镇为例。2008年该镇探索推出“和谐共建中心户”这一村民自我管理、自我教育、自我服务的农村社区治理新机制。其做法是:以10~15户为单位按片区民主推选“和谐共建中心户”,并由村委会颁发聘书上门授牌;“和谐共建中心户”按职责组织村民开展以矛盾互调、生产互助、困难互帮、文化互学、治安互防为主要内容的互惠互利活动;全镇对“和谐共建中心户”的产生、职责、工作方式、日常管理、定期培训、考核评比等各个环节进行明确规定;“和谐共建中心户”平常不计发报酬,但各村都拿出一定资金作为奖励基金,进行评先表彰,实行无酬有奖。通过发挥“和谐共建中心户”的作用,引导村民自觉开展“五互”活动,收到了村民民主意识得以有效激发、经济社会发展得以稳步推进、农村稳定局面得以继续巩固、农村社会风气得以逐步改善、党群干群关系得以不断密切的良好效果。“和谐共建中心户”新机制的最大特点和优势在于,从横向上能够把各方面民间力量协调整合起来,从纵向上形成了“村民—中心户—组—村—镇”五级治理网络体系,纵横结合相得益彰,从而实现了农村社区治理组织上的无缝对接、人员上的全面覆盖、资源上的力量整合、格局上的网络结构、运行上的协调配合,

给农村经济发展和社会和谐稳定注入了新的生机和活力。

由此可见,“和谐共建中心户”的农村社区治理创新实践,找准了农村社区治理的侧重点和突破口,找到了村组干部的助手和社区群众的帮手,有效实现了农村社区治理上的补位,有效弥合了农村社区治理上的断层,有效夯实了农村社区治理上的薄弱环节,提高了农民的组织化程度,扩大了村民在农村社区治理中的广泛参与,符合村民依法办理自己的事情、发展农村基层民主、维护村民合法权益、促进社会主义新农村建设的目 的要求,显示出十分难得的优越性和示范前景,体现了村民自治、农村社区治理的发展方向。

#### 四、结 语

从根本上说,农村社区治理就是村民自己治理,关键在把村民组织起来自主治理,这有法理依据、有农民需求、有现实需要,体现了我国基层群众自治制

度的发展方向,已在社区治理创新实践中显示出超前价值。更为重要的,由此引伸出,既然明确了发展方向,相信农民能够自己办理好自己的事情,那就应该创造条件,加强引导,提供保障,使之健康成长,使社会主义新农村充分展现出“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”的一派欣欣向荣的美丽景象。

#### 参 考 文 献

- [1] 贺雪峰. 组织起来[M]. 济南: 山东人民出版社, 2011: 1-32.
- [2] 第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议, 第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议. 中华人民共和国村民委员会组织法[DB/OL]. (2010-10-28)[2012-06-15]. [http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content\\_1732986.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732986.htm).
- [3] 梅祖寿, 刘明君. 聚合农村民间管理力量的机制创新[J]. 求索, 2012(2): 60-62.
- [4] 徐勇. 乡村治理与中国政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003: 375-381.
- [5] 刘义强. 中国农村村民自治: 现状、问题、建议与趋势[M]//徐勇. 中国农村研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 62-97.

## Perfect the Organization System: Expand the villagers' Participation of Governing the Public Community

TANG Jian-ping<sup>1</sup>, MEI Zu-shou<sup>1</sup>, LIU Ming-jun<sup>2</sup>

(1. *Yichang Principal of Party School, Yichang, Hubei, 443000;*

2. *Politics and Political Civilization Research Center, China Three Gorges University, Yichang, Hubei, 443002*)

**Abstract** After the reforms, the villager autonomy, rural community governance and public participation of villagers, based on the low level organization, remain at the same low level which is protruded by the further rural taxes and comprehensive reform and thus impedes the rural community governance and development of villagers. To increase the degree of organization and expand the public participation of the villagers in community governance, we must strengthen the village-level organizations, enabling them to act in accordance with law, to change their roles effectively and to assume the responsibilities of organizing the villagers to deal with their own affairs within the sphere of laws; the civil organizations must be fully developed to match the village-level organizations with the vast majority of villagers; elites also prove to be a group of great importance in developing various forms of rural communities civil organizations; the organizational network should be improved to achieve a seamless connection, full coverage of staff, integration of resources and network in coordination so as to inject new vigor into the rural community governance.

**Key words** rural community governance; improve the organization; organizational degree; the villagers; public participation

(责任编辑:刘少雷)